

## **Intervenção Humanitária como justificativa para ações militares unilaterais: o caso Rússia e Geórgia**

**Fernando Brancoli<sup>1</sup>**

### **- Introdução**

Desde a criação dos Estados, a ingerência militar de uma nação em questões de outrem é uma recorrente forma de se impor poder e influência, apesar da soberania estatal ter sido sempre citada como uma característica a ser preservada e mantida.

Com o fim da Guerra Fria e o seqüente aumento das ambições normativas mundiais, crescem as demandas por intervenções em Estados que não conseguem manter valores mínimos para seus cidadãos e que podem, com isso, ameaçar a segurança de todo a região. A soberania, dantes vista como valor absoluto, é agora considerada relativa e menos significativa. O subsequente desenvolvimento da ordem global, desta forma, provoca cada vez mais tensões sobre as visões de mundo abordadas pela teoria Realista e Idealista, que apresentam visões distintas da sociedade global. Pretende-se neste artigo, contudo, compreender como valores humanitários, visto cada vez mais de forma global e transnacional, podem ser empregados para ações estatais com fins diversos.

Acredita-se que essa análise permitirá um melhor entendimento das transformações em curso na arquitetura mundial, já que a questão abrange conceitos-chave para o entendimento da ordem global atual. Como bem afirma Matos, “*o estudo da intervenção humanitária talvez seja o melhor exemplo da necessidade de novos modelos para compreender a ordem internacional pós-guerra Fria*” (Matos 2007).

Como intervenção humanitária, entende-se “*o envio de força militar além das fronteiras com o objetivo de fornecer proteção aos estrangeiros contra a violência humana*” (Finnemore 2004). A intervenção ocorreria precisamente quando um Estado

---

<sup>1</sup> Mestrando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense, Especialista em Direito Internacional pela Hague School of Law e em Relações Internacionais pela Fundação Getúlio Vargas. Bolsista Cappes.

ou uma parte da população acaba por submeter outra parte à repressão, guerra ou fome, levando à comunidade internacional a sacrificar o direito deste Estado à soberania. (Silva 2003)

As Nações Unidas apresentariam apenas duas situações excepcionais para o uso legítimo da força: a auto defesa e mediante autorização do Conselho de Segurança (CS). A ONU não possui um conceito de intervenção humanitária. Existe apenas, em sua Carta, no artigo 24, que é dever da mesma evitar a guerra e, por conseqüência, desastres humanitários foram entendidos como ameaças a paz e a segurança internacional.

As intervenções da ONU estariam ainda divididas naquelas aprovadas pelo capítulo VI ou VII da Carta, com uma particular diferença. O capítulo VI proporciona uma série de requisitos técnicos a fim de assegurar meios pacíficos para resolver conflitos. Já o capítulo VII, acomoda o direito do uso do poder coercitivo – o uso da força – para manter ou restaurar a paz e a segurança internacional.<sup>2</sup>

*“Sem a devida autorização do Conselho, o exercício de adentrar fronteiras territoriais com uso da força para salvar vidas de estrangeiros viola três principais normas internacionais: a defesa da soberania territorial, proibição do uso da força e de atividades intervencionistas. Assim, apenas mediante uma caracterização pelo Conselho de que o caso em questão representa uma ‘ameaça à paz e à segurança internacional’, as normas da Carta da ONU de não intervenção e não uso da força podem ser suspensa”.*<sup>3</sup>

Apesar da autorização do CS ser apontada como condição *sine qua non* para a legítima utilização da força em uma missão humanitária, isso não evita, de forma alguma, que Estados assinalem que determinada ação perpetrada sem tal anuência tenha sido motivada por questões que objetivam a proteção de seres humanos.

A finalidade deste artigo não é discutir se determinada atuação foi ou não uma intervenção. A intenção é compreender como as mudanças que estão ocorrendo no sistema global podem ser melhor entendidas ao se observar as intervenções – ou ingerências que a utilizam como justificativa - e suas conseqüências.

---

<sup>2</sup> MATOS, Op. Cit., 2007

<sup>3</sup> SILVA, Op. Cit., 2003

## - Criação normativa

Desde a criação dos princípios básicos da arquitetura moderna do sistema internacional, instituídos no período subjacente ao Tratado de Vestfália, a soberania Estatal é vista notadamente como umas das principais características da estrutura institucional vigente. Desenhada inicialmente como método para impedir a criação de uma nação com objetivos expansionistas, a atribuição da soberania regula princípios genéricos básicos para as nações, tenta manter o sistema internacional coeso e minimamente funcional, além de conceder poderes únicos para os Estados (Magnoli 2008).

Pode-se definir soberania como o arcabouço de normas personificadas pelas nações. Jackson e Sørensen (2007) assinalam que *“a soberania é a independência política que um Estado usufrui com relação a outros. O governo tem autoridade suprema para impor a lei sobre seu território”*.

Além de, supostamente, estabelecer as nações no mesmo nível, o princípio de soberania também é posto como um pré-requisito para se pertencer a Ordem Internacional, por ser visto justamente como a mais importante característica do Estado. Como explica Vattel:

*“[Os direitos dos Estados soberanos] são exatamente os mesmos dos demais Estados. (...) Para que uma nação tenha o direito de participar imediatamente nessa grande sociedade, é suficiente que ela seja verdadeiramente soberana e independente, ou seja, que se governe por si mesma. (...) De todos os direitos que uma nação pode possuir, aquele que, sem dúvida é o mais precioso é a soberania (Vattel 2004).”*

O Estado seria então a última e absoluta autoridade da comunidade política, responsável por manter a nação, através da soberania, além de perpetuar a independência externa, a supremacia interna e a identidade nacional (Hinsley 1986). A soberania seria o princípio pelo qual as nações garantiriam que seus assuntos domésticos não seriam influenciados por agentes externos.

A Carta das Nações Unidas, por sua vez, apresenta o princípio de soberania e da

igualdade entre as nações como eixo norteador da organização mundial (Jackson 2007). Como consequência natural desse ponto, a Carta apresenta normas que proíbem o uso da força pelos Estados e a intervenção em assuntos internos<sup>4</sup>.

A análise dessas questões deixa perceber a tentativa normalizadora do sistema internacional, que em muito se relaciona com os ideais básicos da teoria pluralista das Relações Internacionais. No mundo em que a soberania é o valor máximo entre nações, vistas como agentes unitários e racionais, a intervenção de um Estado – ou uma Liga destes – em um país seria a violação do núcleo central que rege as atividades internacionais e que a mantém minimamente coerente.

Na concepção Realista, não se vê, por exemplo, agentes não-governamentais como grandes jogadores do tabuleiro mundial, reafirmando que a relevância na tomada de decisões está centrada dos Estados. No sistema global, deste modo, prevaleceriam ténues alianças entre os países, quase sempre frívolas e marcadas pela “soma zero”, onde apenas um participante se beneficia realmente (Guzini 2005).

*“For the pluralist, international society aims at the creation of certain minimalist rules (...). These rules are to be built around the mutual recognition of states as independent and legally members of society. (...) and the freedom of states to promote their own moral (or immoral) purposes, subject to minimal external constraints” (Hurrell 2004).*

A justificativa seria de que cada nação é responsável por seus cidadãos, mantedoras da justiça para seus povos. Cabem as nações, autênticas e exclusivas jogadoras do tabuleiro global, comandar o destino das populações, seja em tempos de guerra ou de paz, não devendo ocorrer intervenções externas. Como bem aponta Morgenthau:

*“A soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e, como consequência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação” (Morgenthau 2003).*

---

<sup>4</sup> Art. 2º, §4 e 7º da Carta

## - Intervenções recorrentes

É clara a tensão entre os pontos básicos de independência apresentados até aqui e o fato histórico, já que intervenções humanitárias – ou com justificativas humanitárias – ocorreram e ocorrem sistematicamente. Como aponta Finemmore <sup>5</sup>, a intromissão militar de uma nação em questões de outrem é uma antiga forma de se impor poder e influência, sendo as tentativas de normatização supracitadas justamente ferramentas para se tentar impedi-la. A soberania comporia exatamente uma “barreira de proteção” dos países fracos às medidas expansionistas das potências.

O objetivo de se tentar isolar a entrada de agentes externos nos assuntos estatais se derivaria precisamente das possíveis e distintas justificativas para se estabelecer ingerências em um determinado país. Como apresenta a autora, a mobilização de países europeus para a libertação de cristãos brancos no Império Otomano, no século XIX, por exemplo, já é um claro exemplo de intervenção com justificativas humanitárias que conteriam, em seu âmago, disputas políticas. Outros exemplos mais recentes serão abordados neste artigo no próximo capítulo.

A tensão entre soberania e a intervenção humanitária estaria justamente no temor de que todo o arcabouço normativo seja erodido no momento em que apenas uma de suas características for subjugada: a não-intervenção em assuntos internos. Como afirma Ayoob:

*“Intervenções humanitárias de todo o tipo possuem o forte potencial de se transformarem em ferramentas para a interferência de [Estados] fortes em [nações] fracas. Tal ponto seria um regresso a um mundo hiper-realista que não é governado pelas normas internacionais” (Ayoob 2002).*

Isso remete justamente aos conceitos apresentados pela supracitada teoria Realista. Para essa escola de pensamento, a arquitetura mundial é basicamente anárquica, no sentido de não haver uma liderança global que delimite conflitos e estabeleça normas vinculantes para as nações. É interessante o paralelo feito por alguns autores<sup>6</sup> sobre as relações dessa disposição e o estado de natureza hobbesiano, em que

---

<sup>5</sup> Ibidem, 2003

<sup>6</sup> Nesse ponto, foi utilizado principalmente o artigo de AYOOB e o trabalho de ROSAS, o último encontrado em <http://revistas.unibh.br/dcjpg/include/getdoc.php?id=138&article=27&mode=pdf>

os indivíduos se encontrariam sem a presença do Estado delimitador das ações. O comportamento beligerante dos Estados – o “homem artificial” de Hobbes - seria, em parte, contido justamente pelo respeito às gerências de cada nação e a não-interferência em assuntos internos. A “última barreira” para um estado de natureza destrutivo entre as nações se encontraria no respeito às normas de não intervenção.

Contudo, as intervenções militares em territórios estrangeiros com justificativas humanitárias, ocorrem sistematicamente há séculos, como citado anteriormente. Sejam casos para salvar compatriotas em território estrangeiro ou mesmo com prerrogativas civilizatórias. Tais ações, entretanto, não possuíam grandes justificativas legais ou aparamento de normas internacionais. Com o fim da Guerra Fria, observa-se justamente a formação de um fundamento que sustenta a intervenção em diversas ocasiões, exigindo a modificação nas obrigações estatais e promovendo mudanças significativas em toda a arquitetura mundial.

#### **- Novos paradigmas**

O fim da Guerra Fria e o conseqüente descongelamento das ações do Conselho de Segurança geraram alterações sistemáticas em questões-chaves das Nações Unidas, dentre elas a soberania e os princípios de intervenção, principalmente devido ao surgimento de conflitos internos em diferentes partes do globo e o conseqüente crescimento da ambição do Conselho de Segurança.

O campo das intervenções humanitárias foi um dos que observaram um dos maiores crescimentos, seja no espectro normativo ou mesmo no número de ações. Entre 1989 e 1998, por exemplo, quinze Missões de Paz, apenas no continente africano, foram autorizadas pela ONU (Bill 2005).

Há diversas explicações para o surgimento dessas guerras. Segundo Singer (2007), o vácuo criado na arquitetura da segurança mundial com o fim da URSS promoveu o encerramento das pressões das grandes potências, provocando a eclosão destes conflitos. Por sua vez, os países grandes e médios que, durante o sistema bipolar, comumente promoviam intervenções em combates estratégicos, não se alinham mais automaticamente para a resolução desses problemas. Hurrell, por sua vez, acrescenta ainda que:

*“O período desde o fim da Guerra Fria presenciou uma enorme mudança na literatura a respeito das mudanças dos planos de segurança global: (...) o aumento de desafios de segurança relacionados com guerras civis, conflitos domésticos sociais, questões éticas, crise de refugiados e desastres humanitários (...)”* (Hurrell 2008).

As preocupações apresentadas nesse ponto, que foram absorvidas e podem ser vistas pelo aumento de atuação do Conselho de Segurança, são coincidentes com as questões abordadas pela tradição Solidarista Liberal, ou Idealista, das Relações Internacionais. O Solidarismo postula que a sociedade internacional é formada por Estados soberanos, mas que estes ocupam posição secundária em relação aos indivíduos. A proposição fundamental é que o elemento basilar das Relações Internacionais é o indivíduo, como membro de uma coletividade, capaz de produzir vínculos sociais transnacionais, ao derrubar o perímetro estatal e produzir uma sociedade cosmopolita. (Bull 1985)

A soberania, como apresentada no capítulo anterior, foi um dos conceitos que sofreram novas interpretações. Vozes dissonantes, principalmente em relação aos direitos humanos e dos cidadãos, começaram a se levantar. Em 1992, Boutros Boutros-Ghali, então Secretário-geral das Nações Unidas afirmou que a época da soberania absoluta havia acabado<sup>7</sup>. Sete anos depois, o colega Kofi Annan escreveu uma matéria descrevendo duas soberanias, a do indivíduo e das nações<sup>8</sup>. Annan vai mais longe, afirmando que a inicial era mais significativa que a segunda, que o indivíduo era mais importante que as nações e que seu bem-estar deveria se sobrepor às noções clássicas de mando dos Estados.

### **- Legitimidade**

É interessante abordar um ponto subsequente de Hurrell sobre o tema, que também é citado por Finnemore. Ambos indagam qual seria realmente a coletividade abrangida neste conceito e se a intervenção humanitária, abarcada através da Segurança

---

7 JACKSON, Robert, *op.cit.*, 2007

8 ANNAN, Kofi, *Two sovereignty*, <http://www.un.org/news/press/docs/2000/000511sgsm10000.htm>, acessado em setembro de 2009

Coletiva, verdadeiramente seria realizada com seu propósito inicial, de auxiliar a população. O autor inglês afirma que a efetividade da ação coletiva ainda continua dependente de processos de decisão restritivos – como o poder de veto dos membros permanentes do CS - e da ação de um número reduzido de Estados poderosos, o que pode provocar seleção de casos por motivos políticos, por exemplo.<sup>9</sup>

Além disso, inúmeras operações são realizadas por instituições regionais, como a União Africana, alianças militares – Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN – e mesmo por países sozinhos, como no caso da Rússia e as províncias separatistas na Geórgia. É importante ressaltar aqui que as denominações foram escolhidas pelas nações em questão e que a interpretação de se tais ações foram realmente intervenções com intuito humanitário ou meras invasões é bastante controversa.

Ainda não há consenso sobre quais instituições estão aptas para conceder o título de “intervenção” para tais ações internacionais. Para a maioria dos autores (Spieler 2007), a idéia de que as intervenções humanitárias só serão legítimas caso forem autorizadas pelo CS.

*“O artigo 2.7 estipula que o princípio da não-intervenção em assuntos domésticos “não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”. O Capítulo VII, por sua vez, dispõe que o Conselho de Segurança determinará “a existência de qualquer ameaça à paz... e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas... a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (art. 39). Sendo assim, a Carta da ONU estabelece o Conselho de Segurança como único órgão capaz de autorizar o uso de força militar para restaurar a paz e a segurança internacionais (art. 42)”.*<sup>10</sup>

Contudo, muitos especialistas apontam que aumentar o escopo de alianças com legitimidade para autorização seria justamente a solução para questões mais práticas para tais ações. Mayall (Mayall 2006) afirma, por exemplo, que as ações unilaterais seriam mais efetivas, já que dificilmente se impetra apoio externo para intervir sem que

---

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> Idem,, página 152



A administração separatista da província vem tentando obter reconhecimento desde que declarou a sua independência unilateral do governo central, após uma guerra civil nos anos 90. A maior parte de seus quase 70 mil habitantes é etnicamente distinta dos georgianos e fala sua própria língua, parecida com o persa. Essas pessoas afirmam ter sido absorvidas à força pela Geórgia, durante o regime soviético, e agora desejam se reintegrar à Rússia, que mantém “forças de paz” na região.

Cerca de dois terços do Orçamento anual da região, de cerca de US\$ 30 milhões, vêm do governo russo (BBC 2008). A grande maioria dos moradores da região porta passaportes russos e usa o rublo como moeda. A Gazprom, estatal russa e gigante do ramo do gás, possui ainda gasodutos e novas instalações para abastecer a região. Tal aproximação com Moscou, assim como o da outra região separatista georgiana, a Abkházia, permitiu à Rússia preservar um instrumento vital de influência sobre seu vizinho do sul. O país também quer um fim na tentativa da Geórgia de integrar a Otan, considerada ainda área de influência do Kremlin.

Em oito de dezembro de 2008, a Rússia invadiu o território georgiano – violando sua soberania - com tanques e infantaria a pé com a justificativa que cidadãos com passaporte russo estavam sendo massacrados. Além disso, o país acusou a Geórgia de apoiar os rebeldes chechenos.

Segundo agência de notícias russas e algumas mídias independentes (WERELDOMROEP 2005), realmente cidadãos da Ossétia foram mortos dias antes, mas na mesma média de meses anteriores, o que não havia provocado críticas tão vorazes do Kremlin.

Auxilia no entendimento maior dessa questão a análise da movimentação russa após a invasão. A maioria dos tanques ao entrarem em território georgiano se mobilizou diretamente para a proteção dos gasodutos da Gazprom e não – como esperado pela maioria dos especialistas – para o setor sul da região, onde os supostos ataques estariam ocorrendo. Além disso, ocorreram fortes movimentações para setores estratégicos, caso um ataque da Otan ocorresse.

Inúmeros especialistas (Borgen 2008), deste modo, avaliaram na época que a real intenção russa era demonstrar poder em sua área de influência, abalada pela aproximação da Geórgia com a Otan e ainda enfraquecer o vizinho, que desde sua separação vem demonstrando claros sinais que pretende se alinhar com o bloco

ocidental europeu.

A inclusão da justificativa de uma intervenção humanitária não foi leviana e gerou sucessos consideráveis para a Rússia. Em primeiro lugar, a decisão do cessar-fogo foi negociada pela França, passando longe de qualquer acordo entre blocos. Isso ocorreu pela sensação geral de que a questão era essencialmente regional - envolvendo um dos países com veto do CS, além de envolver cidadãos russos<sup>12</sup>.

Outra consequência positiva que tal justificativa gerou foi com os jornalistas internacionais. As agências de notícias, que abastecem os principais centros de informação do globo, voltaram sua atenção para essa então desconhecida província no norte da Geórgia, focando na questão humanitária. Como boa parte do leste europeu, a região apresenta uma população com um padrão de vida bastante longe das grandes cidades do Velho Mundo. A constatação de um ambiente desse tipo há apenas algumas centenas de quilômetros chamou bastante atenção e desviou – em parte – a atenção da invasão.

A análise fria da ação comprova que a justificativa da intervenção como uma ação com causas humanitárias provocou ganhos expressivos para a Rússia. A necessidade de se justificar demonstra que os Estados percebem o aumento dos constrangimentos para a realização de invasões unilaterais. A invasão, ao que tudo indica, entretanto, seria realizada de qualquer forma.

## **- Conclusão**

A queda do muro de Berlim e a eventual desintegração da União Soviética promoveram mudanças na arquitetura mundial que ainda não foram totalmente entendidas ou estudadas. O subsequente desenvolvimento da ordem global provoca cada vez mais tensões sobre as visões de mundo que privilegiam a Soberania Estatal e outras que focam no indivíduo e na garantia de valores básicos para os seres humanos. abordadas pela teoria Pluralista e a Solidarista Liberal.

O estudo do arcabouço normativo das intervenções humanitárias – e sua utilização pelos mais distintos Estados – é uma adequada maneira de entender como essas modificações, no campo da Soberania, principalmente, estão sendo calculadas e

---

<sup>12</sup> Idem, 2010

utilizadas pelas nações. As formas com que as ações militares com justificativas humanitárias são empregadas atualmente demonstram que, apesar de valores humanistas serem empregados

O estudo da prática da intervenção humanitária demonstra que a sociedade mundial ainda se encontra em uma “área cinza”, com as duas teorias proporcionando ainda pressupostos válidos sobre sua natureza. Entretanto, é necessário parcimônia, já que se pode observar no futuro a justificativa humanitária para toda e qualquer violação da soberania.

Pode-se concluir ainda que tais missões são sempre escolhas políticas calculadas, com objetivos políticos específicos, embora nem sempre claros. O paradoxo que se apresenta ao se efetuar estudos nessa linha é que mesmo com o crescimento da ambição normativa dos blocos de nações – com o fortalecimento de conceitos como Segurança Coletiva e legitimidade da força, por exemplo – ainda não se pode observar preceitos claros de coerção do mais forte e uso unilateral da força.

## **Bibliografia**

Ayoob, Mohammed. “Humanitarian Intervention and State Sovereignty.” *International Journal of Human Rights*, 2002.

BBC. “Entenda o conflito envolvendo Rússia e Geórgia na Ossétia do Sul.” 2008. [http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/08/080808\\_entenda\\_ossetia\\_cg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/08/080808_entenda_ossetia_cg.shtml) (acesso em 10 de janeiro de 2008).

Bill, Juliana de Castro. “Intervenção Humanitária no Conflito da Somália.” *CEU*, 2005.

Borgen, Cris. “International Law, Power Politics, and Russian Intervention in Georgia.” *Opino Juris*, 2008.

Bull, Hedley. “The Grotian Conception of International Society.” *Diplomatic Investigations: Essays on the Theory of International Politics*, 1985.

Finnemore, Martha. *The Purpose Of Intervention: Changing Beliefs About The Use Of Force*. Cornell University Press, 2004.

Guzini, Stefano. *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*. Routledge, 2005.

Hinsley, Francis H. *Sovereignty*. Cambridge Press, 1986.

Hurrell, Andrew. "Legitimacy and the use of force." *Review of International Studies*, 2004.

\_\_\_\_\_. *On Global Order: Power, Values and the Constitution*. Oxford University Press, 2008.

Jackson, Robert. *Sovereignty: The evolution of an idea*. Polity, 2007.

Magnoli, Demétrio. *História da Paz*. Contexto, 2008.

Matos, Francisco Eduardo Lemos. "A Necessidade do Estudo das Intervenções Humanitárias." *Cenário Internacional*, 2007.

Mayall, James. *Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from Africa*. Oxford University Press, 2006.

Morgenthau, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Universidade de Brasília, 2003.

Robert Jackson, George Sorensen. *Introdução às Relações Internacionais*. Jorge Zahar, 2007.

Silva, Alexandre dos Santos. *A intervenção humanitária em três quase-Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria*. Dissertação de Mestrado - PUC-RJ, 2003.

Singer, Paul W. "Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry." *Cornell Studies in Security Affairs*, 2007.

Spieler, Paula. "A indeterminação do conceito de intervenção humanitária." [http://publique.rdc.puc-rio.br/direito/media/Spieler\\_n31.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/direito/media/Spieler_n31.pdf), 2007.

Vattel, Emer de. *O direito das gentes*. Universidade de Brasília, 2004.

WERELDOMROEP, RADIO NEDERLAND. *Humanitarian intervention in Georgia: NATO's right?* 2005.

<http://static.rnw.nl/migratie/www.radionetherlands.nl/thestatewerein/talkingpoint/080812tswi-georgia-intervention-redirected>.